

University of Groningen

**Lex in Gronings perspectief. Over mijnbouwschade, rechtsrelativisme en 'de kloof' van Struycken: het "antagonisme tussen administratie en volk**

Bröring, H.E.

*Published in:*  
Jurisprudentie Bestuursrecht Plus

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bröring, H. E. (2017). Lex in Gronings perspectief. Over mijnbouwschade, rechtsrelativisme en 'de kloof' van Struycken: het "antagonisme tussen administratie en volk. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2017(0), 107-117.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# JBPLUS 2017(0) Lex in Gronings perspectief.

## JBPLUS 2017(0) Lex in Gronings perspectief.

05-06-2017

Auteur(s): Bröring, Prof.mr. H.E.

### Lex in Gronings perspectief.

#### Over mijn-bouwschade, rechtsrelativisme en ‘de kloof’ van Struycken: het “antagonismetusschen administratie en volk”

*Lex heeft een aantal publicaties op zijn naam staan die aan overheidszijde niet of juist op overdreven wijze in de praktijk worden gebracht. Gedacht moet worden aan bijdragen van zijn hand op het terrein van het handhavingsrecht (o.a. Houdbaar handhavingsrecht, oratie Tilburg 2006). Maar ook zijn beschouwingen over bijvoorbeeld de publiekrechtelijke rechtshandeling (o.a. De Arob-beschikking, dissertatie Nijmegen 1987) of de verhouding tussen bestuur en rechter (o.a. Het gelijk van Struycken, NTB 2008) worden aan overheidszijde opgevat op een manier die Lex niet voor ogen heeft gehad. Hieronder licht ik dit toe aan de hand van de casus mijnbouwschade Groningen: een casus waarvan de schaal en ernst buiten Noord-Nederland nog onvoldoende zijn doorgedrongen (ter verzachting van de kritiek: Groningen ligt erg ver van Den Haag en sinds de beving te Huizinge op 16 augustus 2012 zijn nog maar vijf jaar verstreken).*

##### 1. Struycken: bestuur of rechter

---

In zijn bijdrage Het gelijk van Struycken plaatst Lex opvattingen van Struycken in de context van diens tijd. Ook vandaag de dag domineert het gedachtengoed van Struycken, tenminste in de Groningse casus. Rijksoverheid (Economische Zaken (EZ), Energiebeheer Nederland (EBN)).<sup>1</sup>

EBN is opvolger van De Staatsmijnen resp. DSM. Zie uitgebreid over deze en andere organisaties en hun onderlinge verhouding: M.M. Roggenkamp, H.E. Bröring, ‘Schade ten gevolge van de gaswinning in Groningen, Achtergrond en stand van zaken’, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht 2016, nrs. 2/3 (Special Schade door olie- en gaswinning), p. 82-96, m.n. p. 84. en Nationaal Coördinator Groningen (NCG)) en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) is er veel aan gelegen schadeclaims zoveel mogelijk buiten de rechter om af te handelen. Dat is een goed streven in zoverre niemand blij wordt van procederen. De vraag is echter of de claims van rechtszoekende burgers bij Rijksoverheid en NAM in goede handen zijn. Meermalen is uitgesproken dat NAM bij de schadeafhandeling verder op afstand moet komen te staan. Haar eigen invulling van causaliteit (schadehandboek) en procedure (schadeprotocol) staat nu eenmaal op gespannen voet met de eisen van het Burgerlijk Wetboek (art. 6:162 en 6:177). Daarom had NAM al enige afstand genomen door de inschakeling van het Centrum Veilig Wonen (CVW).<sup>2</sup>

Het CVW, eigendom van de internationale advies- en ingenieursonderneming Arcadis (55%) en het schade- en expertisebedrijf CED (45%), is een uitvoeringsorganisatie van NAM, speciaal opgezet voor de Groningse problematiek. en bemoeienis van de NCG met het protocol. Inmiddels is het zo ver dat NAM verder afstand van de schadeafhandeling heeft genomen door het protocol van NAM en het CVW niet meer toe te passen (vanaf 31 maart 2017 om 12 uur worden nieuwe zaken tot de inwerkingtreding van het nieuwe protocol – volgens plan 1 juli 2017 – niet meer in behandeling genomen).

Hoe moet de rol van de Rijksoverheid in dit verband worden beoordeeld? Is het wel verstandig om de schadeafhandeling in handen te leggen bij een van de schadeveroorzakers, ook al is die veroorzaker onderdeel van de overheid? De bezwaren die daartegen worden ingebracht, worden weggewuifd met de opmerking dat de regering (resp. de minister van EZ resp. de NCG) onderworpen is aan democratische controle. Idem dito waar een onafhankelijke positie van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), een zbo-positie voor de NCG, een gebiedsautoriteit of een sterkere rol van het ministerie van Veiligheid en Justitie of Infrastructuur en Milieu wordt bepleit: een pleidooi voor meer checks and balances binnen de Rijksoverheid wordt tegengesproken met het argument van ‘de Staat als eenheid’ die via de regering verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Staatsrecht op z’n smalst.

Met de voorkeur voor het primaat van politiek en bestuur in verband met democratische verantwoording viert de theorie van Struycken hoogtij. Voor Groningers is echter evident dat zij het meer van de rechter dan van de politiek moeten hebben. De Haagse bewering dat de omvang van de gaswinning de afgelopen tijd is gehalveerd klopte alleen in de rekensom waarbij de toegestane gaswinning eerst is opgehoogd (na genoemde beving te Huizinge) en het hoogste peil als ijkpunt is genomen. Het is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geweest die de minister heeft gedwongen de maximale omvang van de

gaswinning naar beneden bij te stellen.<sup>3</sup>

ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, AB 2016/82, m.nt. Bröring en Brouwer (Instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld).

Bij de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden (art. 6:177a BW) past eveneens bescheidenheid.<sup>4</sup>

Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, waarbij artikel 6:177a BW is ingevoegd.

Immers, in het kader van artikel 150 Rv was een dergelijke omkering blijkens de jurisprudentie al mogelijk.<sup>5</sup>

Zie onder meer HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7345 (TFS c.s. / NS c.s.); HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7351 (Kastelijn / Achtkarspelen) en HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8238, NJ 2006/99. Voorts Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402 (Nijhoff / Maatschap Groningen c.s.). Zie ook de uitspraken van de Arbitrer Aardbevingsschade, te vinden op <https://www.arbiteraardbevingsschade.nl/uitspraken>.

Ook voor andere aspecten van de mijnbouwschade moeten Groningers het vooral van de rechter hebben. Zo zijn het de principiële uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland over abstracte en actuele schade.<sup>6</sup>

Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185 (Stichting WAG c.s. / NAM): inwoners van Groningen lijden door de gaswinning nu al schade in de vorm van waardevermindering van onroerende zaken, ongeacht of er al dan niet fysieke schade is geleden en ongeacht of de onroerende zaken al dan niet zijn verkocht.

aansprakelijkheid van EBN.<sup>7</sup>

Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:440 (Nijhoff / Maatschap Groningen c.s.): niet alleen NAM, maar ook EBN (100% in handen van de Staat) is aan te merken als 'exploitant van een mijnbouwwerk' en daarom ex art. 6:177 BW risicoaansprakelijk voor schade ten gevolge van door gaswinning veroorzaakte beweging van de bodem. Dit, omdat NAM en EBN samen de (stille) Maatschap Groningen (voor 60% resp. 40%, met een stemverhouding van 50% resp. 50%) vormen, wat betekent dat ook EBN (en indirect eveneens de Staat) invloed heeft op de besluitvorming over de gaswinning.

en over vergoeding van immateriële schade.<sup>8</sup>

Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715 (Eisers / NAM c.s.): NAM is aansprakelijk voor door inwoners van Groningen geleden en/of te lijden immateriële schade als gevolg van de gaswinning (voorts: over de periode 22 januari 2013 - 18 november 2015 heeft de Staat onrechtmatig gehandeld door onvoldoende invulling te geven aan zijn zorgplicht ex art. 6:162 BW).

die hen het gevoel geven dat het Burgerlijk Wetboek in Groningen toch relevantie heeft.

Het valt toe te juichen dat vele zaken buiten de rechter om worden opgelost. Onder meer de Arbitrer Bodembeweging, die de toestroom aan zaken amper nog aankan.<sup>9</sup>

In het eerste kwartaal van 2017 zijn er 639 zaken bij de Arbitrer Bodembeweging binnengekomen. Dit betekent een instroom van ongeveer 50 per week. Zie NCG, Kwartaalrapportage januari - maart 2017 (Q1), p. 9,

<https://www.nationaalkoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>.

verricht uitstekend werk. Maar het is wenselijk dat de (hoogste) rechter tijdig piketpaaltjes kan slaan en dat vastgelopen zaken voor de rechter kunnen komen. Hoger beroepen van NAM en Staat laten onzekerheden echter nog jaren voortduren, terwijl bewoners niet over de middelen beschikken om in hun onopgeloste individuele zaak bij de rechter hun recht te halen. Het is mooi dat op aandringen van de Tweede Kamer een rechtsbijstandsfonds ter beschikking is gesteld, maar het gereserveerde bedrag van € 200.000 zet geen zoden aan de dijk.<sup>10</sup>

Met alle respect voor het handvol Kamerleden die zich voor Groningen het vuur uit de sloffen hebben gelopen.

Dit geld zit trouwens nog steeds 'vast' in Den Haag: er zijn nog geen uitgaven gedaan; zelfs is nog onduidelijk wie op basis van welke criteria – en wiens eventuele advies – over de besteding beslist.

Niet alleen de rechter, maar ook het bestuur kan recht verschaffen. Waar de overheid in plaats van te zorgen voor reële toegang tot de rechter (art. 6 en 13 EVRM) in vastgelopen zaken de voorkeur geeft aan een bestuurlijke oplossing, dient de burger via deze bestuurlijke oplossing ('governance') niet minder te krijgen dan waar hij volgens de rechter recht op zou hebben. Dit nu, is niet de benadering van het Rijk. De grootste Haagse zorgen zijn de voor het wingewest Groningen te maken kosten.

Schadevergoeding ex artikel 6:177 BW wordt door de Rijksoverheid gelimiteerd door politieke (begrotings)afspraken.<sup>11</sup>

De noviteit van het (publiekrechtelijke) subsidieplafond in het (privaatrechtelijke) schadevergoedingsrecht.

Onder het mom van het primaat van democratisch bestuur en parlementaire controle laat het Rijk mensen aanmodderen in door willekeur gekenmerkte bureaucratische trajecten over individuele schadevergoedingen en schuift het de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk af naar NAM.

Zoals Lex in Het gelijk van Struycken laat zien, was Struycken van mening dat de burger onder bepaalde omstandigheden beter af is met het bestuur dan met de rechter. In Groningen is men ervan overtuigd dat het in de casus van de mijnbouwschade precies omgekeerd is. Intussen was ook in de tijd van Struycken, en eerder al van het Conflictenbesluit – dat EZ graag zou willen

herintroduceren – de gedachte al gemeengoed dat het de rechter is die over eigendom en schadekwesties gaat. Sterker nog, het zijn juist de door Lex uitgelichte, door Struycken genoemde argumenten ten gunste van het bestuur die, a contrario, voor het Groningse dossier in de richting van een sterkere rol van recht en rechter wijzen (afstand tot de schadeveroorzaker; schadevergoeding als rechts- in plaats van beleidsvraag; vereiste juridische deskundigheid).

## 2. Beschikking en privaatrecht

---

In zijn proefschrift gaat Lex uitvoerig in op de afbakening van deze rechtsfiguur ten opzichte van de rechtshandeling naar privaatrecht en de feitelijke handeling. In de ‘governance’-aanpak van het Groningse dossier wordt aan deze afbakening weinig gewicht toegekend. De NCG adviseert NAM bijvoorbeeld op zodanige wijze, zoals in het kader van de uitkoopregeling, dat bij bewoners het beeld ontstaat dat bepaalde beslissingen door de NCG worden genomen. Zij menen dan te maken te hebben met een orgaan als onderdeel van de Staat, dat beslist op basis van openbaar gezag. Dat bezwaar tegen een beslissing van de NCG niet-ontvankelijk wordt verklaard is juridisch correct, maar voor de bezwaarmaker onnavolgbaar.

De doorwerking van het (publiek-private) Gasgebouw in de schadeafhandeling leidt ertoe dat ook in het kader van deze schadeafhandeling publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden, verantwoordelijkheden, normen en procedures door elkaar lopen. Terecht spreekt de Nationale ombudsman van Spaghetti-bestuur.<sup>12</sup>

Nationale ombudsman 18 april 2016, nr. 2016/035, AB 2016/342, m.nt. Bröring.

De vermenging van publiek- en privaatrecht, die ook te maken heeft met de rol die de NCG feitelijk vervult zonder over de bijbehorende bevoegdheden te beschikken, is in het licht van het proefschrift van Lex een gruwel. Idem dito waar het gaat om de juridische positie van de NCG: is hij een ambtenaar van EZ, ondergeschikt aan de minister van dit departement,<sup>13</sup> Dat is mijn eigen opvatting, die stoelt op het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen, 6 mei 2015, Stcrt. 12511, waarvan het tweede lid van het tweede artikel luidt: “De Nationaal Coördinator Groningen is onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen.”

(een functionaris op grondslag van) een samenwerkingsverband of zbo op basis van een convenant.<sup>14</sup>

Zoals de NCG en burgemeesters van betrokken gemeenten vinden.

of een adviseur van NAM, zoals in het kader van de opkoopregeling? Of alles tegelijk?

## 3. Handhaving en privaatrecht

---

In zijn oratie zet Lex uiteen hoe meer toezicht met minder ambtenaren mogelijk is wanneer toezicht wordt uitgeoefend door gecertificeerde private instellingen. Waar in de Groningse casus het proefschrift van Lex wordt miskend, is zijn idee over adequaat toezicht juist met te groot enthousiasme opgepakt. Zo gebeurt het dat NAM op eigen houtje, vooruitlopend op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen,<sup>15</sup>

Voorstel van wet, Kamerstukken I 2016/17 34 453, A.

woningen aan bouwkundige inspecties onderwerpt en vervolgens het college van burgemeester en wethouders uitnodigt om handhavend op te treden.<sup>16</sup>

NAM oefent aldus ook toezicht uit op gemeenten (die hun bouwtoezichttaak niet zelden hebben verwaarloosd).

Soms ook leidt het onbezorgd private toezicht tot feitelijk optreden zonder dat de huiseigenaar op de hoogte is (‘Hé, waar is mijn schoorsteen gebleven?’).

Het private belang van NAM en het algemeen belang lopen door elkaar. Beginselen van behoorlijk bestuur raken uit het zicht. Belanghebbenden worden ten onrechte niet gehoord. Gelijke behandeling is niet verzekerd. De facto is sprake van bevoegdheidsverplaatsing van bestuursorganen naar de (zelfgecertificeerde) NAM, zonder de bijbehorende verantwoording jegens een gemeenteraad. Het in de Groningse casus geïmplementeerde private toezicht staat op gespannen voet met de jurisprudentie die eisen en beperkingen aan zulk toezicht stelt en gaat verder dan wat met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt beoogd. In het licht van de oratie van Lex wekt de hele gang van zaken onbehagen op.

## 4. Financiële belangen Staat en rechtsrelativisme

---

De tussenconclusie is dat niet iedereen het werk van Lex begrijpt of wil begrijpen. Basale juridische noties als het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht, de eis van een wettelijke grondslag voor publiekrechtelijk ingrijpen, dat ook de overheid zich aan het Burgerlijk Wetboek moet houden en zij het op grond van het Burgerlijk Wetboek verschuldigde schadevergoedingsbedrag daarom niet met politieke argumenten mag beperken, en dat mensen recht hebben op (daadwerkelijke) toegang tot de rechter: de ‘governance’ van de Groningse mijnbouwschade is niet vanuit deze Hoofdstukken van bestuursrecht van Lex opgezet. Het kan zijn dat Lex te timide is om zijn opvattingen voldoende stevig voor het voetlicht te krijgen (quod non). Het kan ook zijn dat in Groningen van Burgerlijk Wetboek en Algemene wet bestuursrecht afwijkend recht geldt. De ‘governance’ van de Groningse casus leert dat het recht, als het erop aankomt, voor het openbaar bestuur ook maar een mening is. In dit rechtsrelativisme.<sup>17</sup>

Zie in verband met deze term ook Peter van Lochem, *Rechtsrelativering*. Een verkenning op het terrein van het overheidshandelen, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2013. Van Lochem concludeert dat rechtsrelativering door de overheid niet slechts een incidenteel verschijnsel is, maar een meer algemene handelingspraktijk.

worden normen en waarden belangrijk gevonden, zolang de bescherming van eigendom en privéleven (art. 1 EP en 8 EVRM) maar niet te duur is.<sup>18</sup>

Het rechtsrelativisme schemert vaak door waar de term 'juridificatie' wordt gebruikt. Deze term wordt dan bijna per definitie als pejoratief aangemerkt. Sommige vraagstukken zijn echter van juridische aard en zullen daarom gewoon in een juridisch perspectief moeten worden geanalyseerd en beoordeeld. Bijzondere waakzaamheid is geboden waar het vragen van aandacht voor inhoudelijke juridische normen als juridificatie van de hand wordt gewezen.

Natuurlijk: de problematiek is buitengewoon complex; eenvoudige oplossingen bestaan niet, wat de keuze voor een incrementele strategie vol experimenten begrijpelijk maakt; ieder doet zijn best, maar het kan niet anders of er worden herhaaldelijk fouten gemaakt.<sup>19</sup>

De soms bedroevend – af en toe zelfs hilarisch – lage kwaliteit van voor CVW opgestelde schaderapporten is wel een 'dingetje'. Maar er wordt gewerkt aan verbetering.

En zeker ook: er gaat heel veel goed en er is ook tevredenheid bij bewoners.<sup>20</sup>

Zie NCG, Kwartaalrapportage januari - maart 2017 (Q1), p. 7,

[https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-](https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017)

[2017.https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2017/mei/9/kwartaalrapportage-jan-maart-2017-gepubliceerd.](https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2017/mei/9/kwartaalrapportage-jan-maart-2017-gepubliceerd)

Wat niet deugt, is de grondhouding van waaruit de Groningse bevolking wordt behandeld. De inzet van de Rijksoverheid – mede-schadeveroorzaker – is niet om de bewoners zoveel mogelijk recht te doen maar om de kosten zo laag mogelijk te houden. Dit gaat gepaard met wegstijgen van de wet en een strategie van 'tijd kopen', in de hoop dat door toename van kennis kan worden gearchiteld dat de veiligheidsrisico's meevallen en dus betrekkelijk goedkope oplossingen ter beschikking komen.<sup>21</sup>

Dit is van bijzonder belang met het oog op de grootschalige versterkingsoperatie.

In dat kader is van bijzondere betekenis dat er voor de overheid grote financiële belangen op het spel staan. Op basis van een Overeenkomst van Samenwerking hebben NAM en overheid (EBN) de (stille) Maatschap Groningen opgericht. De gaswinning door NAM geschiedt voor rekening en risico van deze maatschap, met een verdeling van 60% voor NAM en 40% voor EBN (overheid). Dit betekent voor de overheid niet alleen vermindering van de gasopbrengsten door vermindering van de omvang van de gaswinning, maar ook vermindering van de gasopbrengsten door te betalen schadevergoeding.<sup>22</sup>

Hoe er precies tussen NAM en overheid wordt afgerekend, is – uiteraard – onbekend (een van de mooie puntjes voor een parlementaire enquête).

De Groningse problematiek voelt de overheid dus dubbel in haar portemonnee: zij heeft een zeer groot eigenbelang.<sup>23</sup>

In 2013 leverde het Groningse gas in 2013 nog ruim € 13 dertien miljard op; vorig jaar nog maar € 1,9 miljard (excl. vennootschapsbelasting). Zie Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016, Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag, p. 16. Overigens heeft de daling mede te maken met een daling van de gasprijs. De totale aardgasbaten zijn (sinds 1960) tot nog toe ongeveer € 300 miljard.

Uiteraard spelen verschillende rationaliteiten (disciplines) een rol. Wat vooral niet deugt, is dat bepaalde juridische waarden, grondslagen en normen niet als randvoorwaarde voor politiek-financiële keuzes worden beschouwd, maar als elementen die met politiek-financiële moeten concurreren of daarvan zelfs afhankelijk worden gesteld. Resultaat is niet alleen wantrouwen jegens NAM, maar ook, in de door Lex aangehaalde woorden van Struycken, een "antagonisme tussen administratie en volk [...], dat het dualisme van administratie en rechterlijke macht tot noodwendigen rechtseis stempelt." Struycken moest weinig hebben van deze tegenstelling – 'de kloof' – tussen bestuur en bevolking. Anders dan hij veronderstelde, zijn "een behoorlijke administratie" en "de idee van gemeenschapsleven" in verbondenheid tussen bestuur en bevolking echter niet vanzelfsprekend. In tegendeel, zo blijkt uit de Groningse casus.

Men kan het ook eenvoudiger zeggen. In ons rechtsstelsel worden burgers tegenover particulieren én de overheid beschermd door het Burgerlijk Wetboek. Een bestuurlijke in plaats van juridische benadering van de schadeproblematiek, waarbij ten eerste de Staat – die aan de schadeveroorzakende kant staat – een zeer groot eigenbelang heeft en ten tweede politiek-financiële overwegingen een rol spelen, herbergt een groot risico dat oplossingen worden gekozen die niet voldoen aan het Burgerlijk Wetboek; een risico dat inmiddels meermalen is bewaarheid.<sup>24</sup>

Een van de voorbeelden is de hieronder te bespreken afkooppoging voor het zgn. buitengebied.

Met haar rechtsrelativisme, waardoor zij haar eigen (democratisch vastgestelde) wetgeving hooguit als richtsnoer beschouwt, zet de overheid het vertrouwen van burgers op het spel.<sup>25</sup>

Op dit punt heeft de overheid, door samen met NAM te participeren in een proces van opeenvolgende ontkenningen, een lange



staat van dienst. Zie o.a. ‘Den Haag had bodemdaling in Noorden geheim willen houden’, Nieuwsblad van het Noorden, 29 januari 1972. Nadat de conclusie dat gaswinning tot bodemdaling leidt onontkoombaar was, volgende de ontkenning van het causaal verband tussen gaswinning en aardbevingen en tussen aardbevingen en schade. Naar later bleek, tegen beter weten in. het vertrouwen in de overheid zelf, in de politiek en de democratie; en wel zodanig dat dit de Groningse problematiek overstijgt. Een van de gevolgen is dat burgers onder verwijzing naar ‘Groningen’ vaker dan voorheen tegen bijvoorbeeld projecten op het terrein van de infrastructuur of energievoorziening in het geweet komen.<sup>26</sup>

Te denken valt aan gaswinning uit kleine gasvelden, waar NAM en minister nu ook op grote weerstand stuiten. Zelfs in het kader van besluitvorming over windparken wordt ‘Groningen’ als tegenargument gebruikt. Naast het vertrouwen in de overheid raakt ook het burgerschap in het gedrang. Zo hebben bewoners mij de vraag gesteld of zij nog gehouden zijn hun belastingen te betalen waar de overheid in gebreke blijft om de mede door haar veroorzaakte schade aan eigendommen te vergoeden. Het juiste antwoord is: moreel niet, juridisch wel (want geen vorderingen over en weer die zich lenen voor compensatie).

## 5. Mijnbouwschade Groningen: laatste ontwikkelingen

---

Een noot bij een oordeel van de Nationale ombudsman uit het voorjaar 2016 kon ik nog afsluiten met de opmerking dat het mooi zou zijn als het wantrouwen van de Groningers zou worden teruggewonnen.<sup>27</sup>

Nationale ombudsman 18 april 2016, nr. 2016/035, AB 2016/342.

Een jaar later zit de hele zaak nog verder in het slop. Mij beperkend tot de laatste maanden, spelen daarbij onder meer de volgende ontwikkelingen een rol.<sup>28</sup>

Onder meer. Zo ga ik voorbij aan het laatste – wederom kritische – rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Aardbevingsrisico's in Groningen, Stand van zaken opvolging aanbevelingen, Den Haag, maart 2017.

De eerste ontwikkeling betreft de beslissing d.d. 18 april 2017 van de minister van EZ om, daartoe aangezet door een rapport van 14 april 2017 van SodM, de gaswinning verder terug te brengen van 24 miljard m<sup>3</sup> naar 21,6 miljard m<sup>3</sup>.<sup>29</sup>

De beslissing van 18 april 2017 impliceert een besluit als bedoeld in artikel 6:19 Awb, want tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016 loopt nog een procedure bij de Raad van State. Zie voor de instemmingsbesluiten art. 43 Mijnbouwwet. Het verder reduceren van de gaswinning wordt door Groningers toegejuicht. Maar de beslissing werkt averechts voor het vertrouwen, omdat de minister eerder met grote stelligheid had verzekerd dat de veiligheid van bewoners niet dwingt tot verdere reductie dan 24 miljard m<sup>3</sup> en dat verdere reductie de leveringszekerheid in gevaar zou brengen. Het zo gauw – en niet voor de eerste keer – op zijn schreden moeten terugkeren, doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van de minister.

De tweede ontwikkeling betreft het onderzoek dat NAM een van zijn eigen vaste adviseurs, het bureau Witteveen en Bos (W+B), heeft laten verrichten naar de vraag of de schade aan woningen in het zgn. buitengebied is veroorzaakt door de gaswinning.<sup>30</sup>

Het buitengebied is het gebied dat het kerngebied van de gaswinning omringt. Vermindering van de Gaswinning in de buurt van Loppersum, dat als centrum van het kerngebied kan worden aangemerkt, is vergezeld gegaan van een verschuiving van aardbevingen en schadegevallen in zuidoostelijke richting.

Ruim 1600 woningen zijn onderzocht. De uitkomst is – het is dan eind maart 2017 – dat geen enkele van de duizenden (veelal duidelijk recente) scheuren in deze woningen door de gaswinning is veroorzaakt: de oorzaken zijn zaken als zetting, lage bouwqualiteit en achterstallig onderhoud.<sup>31</sup>

Witteveen en Bos, Schadeonderzoek Groningen Buitengebied, Technische rapportage (i.o.v. NAM), 30 maart 2017.

Dat bewoners zeggen een beving te hebben gevoeld en pas daarna schade aan hun huis ontdekten, kan daaraan niet afdoen.<sup>32</sup> Volgens NAM en Rijksoverheid is kennelijk sprake van massahysterie; massahysterie die doet denken aan de affaire die zich in 1987 rond de Clown van Oude Pekela afspeelde: een ontuchtzaak waarin een mysterieus gebleven clown de hoofdrol had.

Dat juist op instigatie van NAM en overheid zelf huizen in het buitengebied worden versterkt, is voor NAM en overheid – met een beroep op gewijzigde inzichten – evenmin relevant. Wel wordt bewoners in het buitengebied de mogelijkheid geboden – als coulance, niet als schadevergoeding – een voucher van € 1500 te accepteren. Op deze manier zouden in één klap veel casus worden opgelost en zou gestart kunnen worden met een schone lei.

Vervolgens kwam er seismologische (ondergrond) en constructietechnische (bovengrond) kritiek op het rapport van W+B.<sup>33</sup>

Onder andere op het congres Versterken en Vergoeden binnen het Bevingsgebied, dat op 19 april 2017 te Groningen plaatsvond. Bij de causaliteit zijn verschillende factoren van belang, zoals de grondversnelling, de bodemsoort, het type woning en het gegeven dat de bodemdaling door gaswinning niet gelijkmatig verloopt. Dit laatste betekent, aldus de critici, dat gaswinning indirect, door beïnvloeding van de ondergrond, tot zettingsschade kan leiden. Verder wijzen zij erop dat onbekend is wat de ‘impact’ is van een reeks lichte aardbevingen of van een lichte aardbeving waar ook andere schadeoorzaken van betekenis kunnen zijn (de lichte aardbeving als ‘het laatste tikje’). Overigens wordt in het rapport van W+B zelf, uitdrukkelijk en meermalen, opgemerkt er geen 100% zekerheid is dat de schade niet aan gaswinning maar uitsluitend aan andere oorzaken is toe te schrijven.

In elk geval zijn NAM en Rijksoverheid niet geslaagd in hun argumentatie om de juridische causaliteitsvraag aan de hand van een harde, uiterst efficiënte gebiedsgrens (contour, tussen kern- of binnengebied en buitengebied) te bepalen en op die basis vele bewoners hun recht op schadevergoeding te ontzeggen. Toen bovendien, in de week van 8 mei 2017, bleek dat eerder al kritiek was geuit op de door W+B gehanteerde werkwijze maar deze kritiek maanden onder de pet was gehouden, verdween het allerlaatste restje vertrouwen.<sup>34</sup>

De kritiek is verwoord in een uitgebreide brief d.d. 14 februari 2017 van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) aan de Directeur Energie en Omgeving van het Ministerie van Economische Zaken, over de door W+B gehanteerde onderzoeks aanpak voor 111 schademeldingen in Emmen (rapport van Witteveen en Bos, Schadeonderzoek, woningen Emmen, d.d. 15 juni 2015). Zij komt erop neer dat het onderzoek onvoldoende verfijnd is geweest (onderzoek o.a. niet op huis- maar op postcodeniveau, door experts o.g.v. beschrijvingen en foto's in plaats van het zelf aanschouwen van de schades). De voor Emmen gekozen aanpak heeft W+B ook voor het buitengebied van Groningen gehanteerd (met dien verstande dat de schadekans daar in plaats van "nihil" als "heel klein" is aangemerkt).

In verband met een andere ontwikkeling was dat allerlaatste restje trouwens nog maar piepklein. Deze derde ontwikkeling betreft de brief d.d. 13 april 2017 van de minister van EZ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over een nieuwe procedure voor de schadeafhandeling in verband met het terugtreden van NAM. Onder andere komt er een Onafhankelijke Commissie Schadeafhandeling (OCS). "De OCS wordt door de minister van Economische Zaken ingesteld. Hiermee komen de second opinion en de Arbitrer te vervallen, waardoor het proces efficiënter wordt ingericht." De Arbitrer (een oud-rechter)<sup>35</sup> die, anders dan NAM, bij de bepaling van (juridische!) causaliteit geen boodschap heeft aan een gebiedsgrens of contour.<sup>35</sup>

Zie <https://www.arbiterbodembeweging.nl/uitspraken>, bijv. zaak 16/24 (Leens) en zaak 16/95 (Haren). is ongeveer het laatste element in de schadeafhandeling waarin Groningers nog vertrouwen hebben. Het schrappen van de second opinion en de Arbitrer heeft ertoe geleid dat de Groninger Bodembeweging en het Groninger Gasberaad – twee organisaties die de bewoners en maatschappelijke organisaties representeren – uit het overleg met de NCG zijn gestapt. In zijn brief van 19 april 2017 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is de minister van zijn brief van 13 april teruggekomen; er zou nu sprake zijn van "een open proces". Maar het kwaad, dat geheel voorzienbaar was, was al geschied.

Het is niet zo gek dat Groningers in complotten gaan denken. Zo denken sommigen dat de opdracht tot het rapport van W+B van 30 maart 2017 is ingegeven door de invoering van het wettelijke bewijzvermoeden van artikel 6:177a BW. Oogmerk van het rapport zou zijn voor een groot deel van de provincie dit bewijzvermoeden "in één klap" te weerleggen. Een ander vermoed complot is dat het terugtreden van NAM uit het schadeproces te maken heeft met een deal met het ministerie van EZ waarbij als tegenprestatie is afgesproken dat de Arbitrer, die in het algemeen tot voor NAM ongunstige oordelen komt, uit dit proces wordt gehaald. Het waarheidsgehalte van deze en andere complotten zal pas kunnen worden vastgesteld in een parlementaire enquête, die vast en zeker te zijner tijd gehouden zal worden. Op dit moment is het belangrijker om chaos te voorkomen.<sup>36</sup>

Vgl. 'Alders waarschuwt voor chaos', Dagblad van het Noorden 11 mei 2017.

Anders dan NAM en de Rijksoverheid kunnen gedupeerde bewoners zich miskening van het recht niet veroorloven. Zo verjaren volgens artikel 3:310 BW in geval van mijnbouwschade rechtsvorderingen na vijf jaar, met – na stuitingen – dertig jaar als uiterste grens. Het gebrek aan oplossingsvermogen van Rijksoverheid en NAM brengt mee dat in (in relatief opzicht kleine, maar) in absoluut opzicht vrij grote aantallen nog onopgeloste zaken een stuitingshandeling moet worden verricht; jegens NAM, maar ook jegens EBN en de Staat. In het algemeen is dat geen ingewikkelde klus, al kan dit in geval van opeenvolgende schade en in samenhang met de versterking van gebouwen anders zijn. Met het streven naar 'ontzorgen' van de bewoners heeft men hun stuitingszorgen niet kunnen voorkomen. Daar staat tegenover dat men het stuitingsgedoe vast weet aan te grijpen als (weer een) illustratie van de disfunctionaliteit van het recht.

Eind mei 2017 heerst er bij de bevolking en provincie en gemeenten sterke twijfel of de Rijksoverheid bij machte is de problemen op te lossen. De positie van de NCG, die vooral als exponent van EZ wordt gezien,<sup>37</sup>

Aanvankelijk was er de verwachting dat de NCG in Den Haag voor de belangen van de bevolking zou opkomen. lijkt wankel.<sup>38</sup>

Wat vooral aan de opstelling van EZ is te wijten.

Het overleg tussen maatschappelijke en bestuurlijke organisaties en de NCG verloopt moeizaam. Van het – merkwaardigerwijs geheime – wetsvoorstel dat de NCG wettelijke bevoegdheden zou geven waarmee recht zou worden gedaan aan diens feitelijke plaats en rol, is al maanden niets meer vernomen. En de kabinetsformatie schiet maar niet op.

Intussen wordt, als gezegd, achter de schermen gewerkt aan een nieuw schadeprotocol. Mede in het licht van de voorgeschiedenis vind ik het verstandig dat in dat kader wordt afgezien van een strikt onderscheid tussen een binnen- en buitengebied en van een verdere taak voor het bureau W+B. Wel moeten de gefinancierde contra-expertise en second opinion blijven, evenals de Arbitrer Bodembeweging (als – privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke – voorprocedure). Diens uitspraak behoort niet bindend voor de

bewoners te zijn, zodat steeds een procedure bij de rechtbank openstaat. Bijzondere aandacht verdient de positie en samenstelling van de OCS.

Daarbij moet een keuze worden gemaakt tussen privaatrecht en bestuursrecht. In materieel opzicht gaat het hoe dan ook om de normen van het Burgerlijk Wetboek. Voor de bestuursrechtelijke weg kan worden gekozen wanneer die keuze voor de bewoners procedurele voordelen boven de privaatrechtelijke weg heeft. Te denken valt aan (het risico van de) proceskosten. Hierbij is van belang dat in zowel het privaatrecht als het bestuursrecht kan worden gewerkt met de lijn primair proces (OCS, evt. met het CVW als uitvoeringsorganisatie) – voorprocedure (Arbiter Bodembeweging in de rol van geschillencommissie of bezwaaradviescommissie) – rechtbankprocedure (Aardbevingskamer, civiel of bestuursrecht) – hoger beroep (Hof of Afdeling).<sup>39</sup>

In het privaatrecht voorts evt. cassatie.

In elk geval zou de OCS een zodanige positie moeten krijgen dat geschillen over de financiering van toegekende schadevergoedingen een zaak tussen NAM en Rijksoverheid blijft.<sup>40</sup>

Waarbij het profijtbeginsel invloed behoort te hebben op de opstelling van het Rijk.

In de nieuwe structuur verdient de (privaatrechtelijke aansprakelijkheids)positie van NAM eveneens bijzondere aandacht.

Bovendien is er de ingewikkelde kwestie van de verhouding tot (de kosten van) de versterkingsoperatie. Wat de uitkomst ook zal zijn, vaststaat dat de bevolking en provincie en gemeenten niet lijdzaam afwachten wat komen gaat, maar zelf door schade en schande wijs geworden op dwingender wijze dan voorheen eisen zullen stellen aan de nieuwe inrichting van het proces van schadeafhandeling.<sup>41</sup>

Ook zullen meer juridische procedures aanhangig worden gemaakt; niet alleen door bijvoorbeeld mensen die ten einde raad zijn, maar mogelijk ook door de gemeente Groningen, die in verband met onduidelijkheid over de financiering van meerkosten wegens aardbevingsbestendig bouwen te maken heeft met stagnatie van bouwprojecten. Voorts zullen, als aangegeven, stuitingshandelingen moeten worden verricht jegens NAM en EBN alsook, zekerheidshalve, jegens de Staat; in de vele gevallen dat sprake is van opeenvolgende schades, dreigt dit een heel circus te worden. Het is vooral de Rijksoverheid, die deze juridificatie moet worden aangerekend. Bovendien zal, om onder de bestuurlijke aanpak ('governance') van het Rijk uit te komen, nader moeten worden nagedacht over de vormgeving van collectieve acties.

## 6. Lex of Fre Meis?

---

Tot dusverre draait het in de Groningse casus vooral om schadevergoeding.<sup>42</sup>

Eind 2016 waren er ruim 75.000 schadeclaims ingediend, waarvan in ruim 65.000 gevallen een akkoord over 'compensatie' is bereikt. Zie NCG, Kwartaalrapportage oktober - december 2016, p. 5.

Ofschoon vele bewoners op correcte wijze zijn tegemoetgekomen, zitten veel te veel andere bewoners nog in de sores. Gezien de schaal van de problematiek ligt het voor de hand dat het openbaar bestuur een rol voor zich ziet weggelegd, zodat procedures bij de rechter zoveel mogelijk worden vermeden. De oplossing die het openbaar bestuur kiest zal, zoals ik hierboven heb willen benadrukken, echter minimaal aan de eisen van het Burgerlijk Wetboek moeten voldoen.<sup>43</sup>

Wie voor elk individueel geval ten minste het niveau van het Burgerlijk Wetboek wil aanhouden, ontkomt er bij een collectieve, grootschalige oplossing praktisch gesproken niet aan te kiezen voor een ruimhartige opstelling.

Dat geldt ook wanneer wordt geconcludeerd dat de overheid in de huidige constellatie niet bij machte is om de problematiek op te lossen en gekozen wordt voor het alternatief van een aparte (herinrichtings)wet voor het betrokken gebied.<sup>44</sup>

Dit alternatief werd naar voren gebracht door oud-gedeputeerde William Moorlag tijdens een debat in het kader van de Conferentie Een toekomst zonder de NAM? (Groningen, 7 januari 2017). Moorlag wees in dit verband op de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën.

You ain't seen nothing yet. Inmiddels worden in Groningen voorbereidingen getroffen voor de versterkingsopgave: er zullen tienduizenden woningen en andere gebouwen moeten worden versterkt.<sup>45</sup>

Op grond van art. 33 Mijnbouwwet.

Deze versterkingsopgave is aanzienlijk complexer – en waarschijnlijk veel duurder.<sup>46</sup>

Volgens art. 33 Mijnbouwwet is het de vergunninghouder, dus NAM, die de versterkingsoperatie moet financieren. Maar door versleuteling via de Maatschap Groningen zal de overheid flink moeten meebetalen.

– dan de schadekwestie. Reeds nu kan worden geconstateerd dat bepaalde juridische eisen, zoals inzake gelijke behandeling, ook in het kader van de versterkingsopgave onvoldoende in acht worden genomen. Maar dat is nog kinderspul vergeleken bij wat gaat komen. Wie beslist op grond van welke bevoegdheid en welke criteria of een bouwwerk wordt gesloopt of versterkt en, in geval van het laatste, voor welke technische constructie wordt gekozen? Wie draait op voor de als gevolg van de gaswinning noodzakelijke meerkosten, nu en op langere termijn? In hoeverre zullen bewoners gedwongen kunnen worden om hun woning te verlaten? In hoeverre worden ondernemers gecompenseerd voor omzetzaling als gevolg van ontruiming van een deel van hun wijk of dorp? Wat moet trouwens voor Groningen onder het begrip 'aanvraag' worden verstaan? Een verzoek van de NCG op eigen naam of namens NAM om het bouwwerk van een ander te slopen of te herbouwen (waarbij de eigenaar van het bouwwerk



uiteraard wel de gelegenheid krijgt om zijn zienswijze over de aanvraag te geven)?

De komende tijd zullen zich in deze casus veel nieuwe juridische vragen aandienen, waarbij een accentverschuiving gaat plaatsvinden van privaatrechtelijke naar bestuursrechtelijke vragen. Hoe krijgen zij de aandacht die ze verdienen (graag ook buiten de provincie Groningen)? Hoe kan worden bevorderd dat de problematiek meer dan tot nog toe vanuit de geest en langs de lijnen van het recht wordt aangepakt? Het helpt wanneer bepaalde bijdragen van Lex nog eens ter hand worden genomen. Meer nog heeft Groningen een rechtsgeleerde met de eigenschappen van Fre Meis nodig.<sup>47</sup>

Voor de jeugd: Fre Meis, kleinzoon van een schoonsteenveger en zoon van een stoker in strokartonfabriek Ceres te Oude Pekela, was rond 1970 stakingsleider in Oost-Groningen, met landelijke bekendheid en invloed.

Zou Lex beschikbaar zijn, dan zou hij – ofschoon eerder omschreven als typische metroman<sup>48</sup>

In: Noten bij noten. Een AB-special voor Lex Michiels, 11 januari 2012.

– dicht in de buurt komen.

*Prof.mr. H.E. Bröring*<sup>49</sup>

Herman Bröring is hoogleraar integrale rechtsbeoefening aan de Rijksuniversiteit Groningen en redactievoorzitter van JBplus.

Omdat de ontwikkelingen in het dossier van de Groningse mijnbouwschade elkaar in hoog tempo opvolgen, is het van belang op te merken dat de tekst is afgesloten op 26 mei 2017.

Copyright 2017 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.